

# PROSES PERUMUSANKEBIJAKAN UPAH MINIMUM KOTA SEMARANG 2016

Oleh:

Vivie Kartika Ayu,

**Departemen Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro**

Jalan Profesor Haji Soedarto, Sarjana Hukum Tembalang Semarang Kotak Pos. 1269

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

Laman: <http://www.fisip.undip.ac.id> email [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

## ABSTRACT

*Labor is waging a problem that continues to happen every year, including in the city of Semarang, where frequent disagreements between workers and employers in formulatating wage mainly in 2016. The city's minimum wage is a standard party entrepreneurs provide retribution to workers or labor against his work. The process of formulation of the minimum wage of waging the Council conducted a survey rating the necessities of life are worthy (KHL) during the months of January to September, while October to December as value predictions. The survey is conducted in some traditional markets in the city of Semarang. The results of the surveys discussed inwaging Town Council meeting comprising the Government, employers and trade unions. Then after the results of the meeting of the city's wages granted by the Mayor to further the results submitted to the Governor of Central Java. Model Formulationused in this study is a model of the process while a cornerstone of the theory is the theory used of stages of policy formulation by Budi Winarno theory consists of the formulation of the plobem , the policy agenda, the selection of an alternative policy,as well as the setting of the policy. The research method is qualitative diskriptifmethod. While data collection technique of using observation, interviews, and documentation. Results of the study says the minimum wage policy formulation process Semarang city conducted by wiging councils went well which follows from the regulatations. As for the actors involved in the process of formulation of the Semarang city minimum wage policy consists of three elements i.e. the Government, employersand labor unions are joining in a non sctuctural named waging waging Semarang City Council.*

*Keywords: Wages councils, Formulation, Minimum wage*

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Pekerja atau Buruh menjadi salah satu kekuatan utama untuk menentukan “wajah” masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Buruh merupakan dinamisator sektor perekonomian dan menjadi penyeimbang bahkan penyelamat neraca pertumbuhan ekonomi negara. Makadari itu dibutuhkan

upaya dan keseriusan dari berbagai pihak untuk dapat meningkatkan rasa aman serta kesejahteraan para pekerja atau buruh . Secara umum, hak atas kesejahteraan dilihat dari pencapaian atas pemenuhan kebutuhan oleh seseorang, bagaimana mereka bisa hidup di rumah yang layak, bagaimana ia bisa mendapatkan pekerjaan hingga bagaimana ia mendapatkan upah yang layak

dan memenuhi kebutuhan hidup dirinya dan keluarga.

Upah merupakan komponen penting dalam ketenagakerjaan yaitu sebagai salah satu unsur pelaksanaan hubungan kerja, yang mempunyai peranan strategis dalam pelaksanaan hubungan industrial. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2013 dalam pasal 1, Upah adalah hak pekerja yang diterima dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja atau buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja atau buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan atau jasa yang telah atau akan dilakukan. Upah diterima pekerja atas imbalan jasa kerja yang dilakukan bagi pihak lain sehingga upah pada dasarnya harus sebanding dengan kontribusi yang diberikan pekerja pada saat memproduksi barang dan jasa tertentu.

Di Indonesia permasalahan pengupahan menjadi permasalahan klasik yang terjadi dari tahun ke tahun adanya keinginan buruh untuk menaikkan upah mereka. Hal ini dikarenakan upah yang diterima dianggap tidak sebanding atau kurang mencukupi kebutuhan riil. Dapat diibaratkan kenaikan harga kebutuhan pokok ibarat berlari, sedangkan upah buruh justru jalan di tempat atau bahkan mengalami kemunduran. Kondisi seperti ini terjadi karena perbedaan kepentingan antara pemberi upah (pengusaha) dan yang diberi upah (pekerja atau buruh). Di pihak buruh, motif utama mereka bekerja di pengusaha adalah untuk mendapatkan upah, selain itu upah dapat bermanfaat untuk meningkatkan motivasi pekerja dalam bekerja lebih giat lagi serta untuk memenuhi kebutuhan hidup dirinya dan keluarganya secara layak. Dalam dunia usaha, upah merupakan bagian dari biaya produksi yang dipandang dapat

mengurangi tingkat keuntungan yang dihasilkan. Maka pengusaha berusaha untuk menekan upah tersebut sampai pada tingkat paling minim, sehingga keuntungan perusahaan dapat ditingkatkan.

Dua kepentingan yang sangat bertolakbelakang mengenai penetapan tingkat upah ini sering memicu perselisihan antara buruh dan pengusaha, dan akan menghasilkan keadaan tidak seimbang antara buruh dan pengusaha. Buruh tidak dapat menuntut apa-apa karena hidup mereka ada di tangan pengusaha. Oleh karena itu, untuk mencapai kesepakatan dalam proses penetapan tingkat upah, adanya kewenangan dan keterlibatan pemerintah sangatlah diperlukan. Hal ini juga sebagai perlindungan bagi para buruh yang menjadi pihak kecil jika berhadapan dengan pengusaha. Intervensi dan peran pemerintah dalam hubungan industrial merupakan bentuk perlindungan terhadap kedua pihak agar tidak saling merugikan.

Di Indonesia, sistem pengupahan bagi para pekerja diatur oleh pemerintah. Undang-Undang nomor 13 tahun 2003 dalam pasal 88 tentang ketenagakerjaan menjelaskan, untuk menyebutkan penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, pemerintah menetapkan kebijakan pengupahan yang melindungi pekerja. Kebijakan pengupahan tersebut antara lain dengan penetapan upah minimum. Misalnya, istilah Upah Minimum Regional (UMR) dipergunakan pada masa orde baru, sedang pada masa reformasi dipergunakan istilah Upah Minimum Kabupaten atau Kota (UMK) untuk menentukan UMK, Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota. Mengingat pertumbuhan ekonomi dan nilai kebutuhan layak hidup yang berbeda di setiap kota, maka Penetapan Upah Minimum kini diserahkan kepada daerah sesuai dengan adanya Otonomi Daerah.

Pemerintah daerah pun tidak semata-mata bekerja sendiri untuk menentukan Upah Minimum Kerja Kabupaten atau Kota (UMK) Pemerintah Daerah membentuk lembaga non-struktural yang disebut Dewan Pengupahan Daerah. Dewan Pengupahan (baik tingkat Provinsi, Kota atau Kabupaten) adalah suatu lembaga yang sangat penting dalam proses menuju penetapan upah minimum. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 menjelaskan, Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota adalah suatu lembaga non struktural yang bersifat tripartit dibentuk dan anggotanya diangkat oleh Bupati/Walikota yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Bupati/Walikota dalam rangka penyusunan upah minimum dan penerapan sistem pengupahan di tingkat Kabupaten/Kota serta menyiapkan bahan perumusan pengembangan sistem pengupahan nasional. Dewan pengupahan merupakan lembaga non-struktural yang terdiri dari unsur tripartit (buruh, pengusaha, unsur perguruan tinggi dan pemerintah) yang diharapkan mampu bekerja secara sinergis menuju masyarakat sejahtera. Diharapkan pula dengan adanya dewan pengupahan ini bisa menciptakan kesempatan-kesempatan baru bagi serikat buruh untuk bisa mempengaruhi hasil-hasil kebijakan ketenagakerjaan, dan untuk terlibat pada proses pembuatan kebijakan, sehingga upah minimum yang berada di setiap kota dapat sesuai dengan harapan para pekerja atau buruh.

Kota Semarang merupakan salah satu kota di Jawa Tengah yang masih menerapkan proses perumusan Upah Minimum berdasarkan KHL (Kebutuhan Hidup Layak). Kebutuhan Hidup Layak yang selanjutnya disingkat KHL adalah standar kebutuhan seorang pekerja atau buruh lajang untuk dapat hidup layak secara fisik untuk kebutuhan 1(satu) bulan. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan

Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 pasal 3 ayat 1 tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak menjelaskan bahwa nilai masing-masing komponen dan jenis KHL diperoleh melalui survei harga yang dilakukan secara berkala, dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 pasal 6 ayat 1 menyampaikan penetapan Upah Minimum oleh Gubernur berdasarkan KHL dan dengan memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi. Pada Undang-Undang 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 89 juga dijelaskan bahwa Kebutuhan Hidup Layak (KHL) dalam penetapan upah minimum dicapai secara bertahap. Dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Pemerintahan dalam menetapkan upah minimum tersebut yaitu dengan memperhatikan produktivitas, pertumbuhan ekonomi serta memperhatikan usaha-usaha yang paling tidak mampu (marginal). Sebelum menetapkan UMK 2016 pihak dewan pengupahan Kota Semarang menyampaikan rekomendasi nilai KHL dari hasil survey dan rapat kepada Walikota untuk selanjutnya ditetapkan oleh Gubernur. Berdasarkan surat rekomendasi Dewan Pengupahan menyampaikan tiga angka yang berbeda. Unsur SP/SB mengusulkan UMK 2016 Rp.2.520.231,81. Unsur Apindo mengusulkan UMK 2016 sebesar Rp.1.765.000,00 serta Disnakertrans Kota mengusulkan senilai Rp.1.863.925,19 (100% KHL). Dan untuk tahun 2016 UMK yang ditetapkan lebih besar dari nilai rekomendasi yakni sebesar Rp.1.909.000,00. Ini berarti perusahaan-perusahaan di Kota Semarang dilarang untuk memberikan upah/gaji kepada pekerja/buruh dibawah UMK Kota Semarang terhitung mulai Januari 2016. Namun apakah nilai tersebut sudah sesuai

dengan pertumbuhan ekonomi Kota Semarang, dan dapat mencukupi kebutuhan para buruh dalam satu bulan mendatang. Mengapa angka tersebut ditetapkan oleh pemerintah sebagai UMK 2016? Adakah kejanggaran yang berpengaruh besar dalam proses penetapan upah minimum Kota Semarang. Apakah terdapat unsur politik yang dirasa dapat mempengaruhi mekanisme dan usulan penetapan upah minimum Kota Semarang?

Melihat banyaknya pertanyaan mengenai penetapan upah minimum kota Semarang peneliti sangat tertarik untuk melakukan penelitian mengenai “Proses Perumusan Kebijakan Penetapan Upah Minimum Kota Semarang Tahun 2016”.

## **B. TUJUAN**

Tujuan penelitian mengenai Proas Perumusan Kebijakan Upah Minimum Kota Semrang 2016 adalah:

1. Mengetahui bagaimana perumusan kebijakan upah minimum Kota Semarang 2016.
2. Mengetahui peran aktor dalam perumusan kebijakan upah minimum Kota Semarang 2016.

## **C. TEORI**

### **C.1. FORMULASI KEBIJAKAN**

Formulasi kebijakan atau dapat disebut Perumusan kebijakan menurut Anderson (2003 : 27-29) merupakan suatu aktivitas yang meliputi pembuatan, identifikasi, dan mengambil program untuk dilakukan tindakan terhadap suatu masalah atau sering disebut juga alternatif atau pilihan-pilihan. Untuk menyelesaikan atau memperbaiki masalah publik. Yang terlibat dalam merumuskan kebijakan, bagaimana alternatif-alternatif yang ada untuk menangani permasalahan yang berkembang, dan apakah ada kesulitan dan ketidakjelasan dalam merumuskan usulan kebijakan. Hal ini juga diperkuat dan pandangan Menurut

Wibawa dalam Herabudin,2009:70), Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai. Disamping itu, kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebageian besar bersumber pada ketidak sempurnaan pengelolaan tahap formulasi. Dalam menyusun formulasi kebijakan dibutuhkan pengkajian dan keseriusan dari aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan untuk menyadari kekeliruan atau kesalahan, dalam formulasi kebijakan akan berdampak pada proses implementasi sehingga tujuan kebijakan, khususnya dalam kebijakan pemerintahan dibuat untuk mengingatkan kesejahteraan masyarakat, tidak tercapai.

Mengacu pada pengertian di atas , maka dapat dikatakan bahwa formulasi kebijakan merupakan tahapan penting dalam perumusan permasalahan dari sesi problem sosial yang segera mendapat solusinya. Dalam hal ini sesuai dengan pernyataan Anderson dalam Winarno bahwa formulasi kebijakan publik adalah langkah paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu pada fase ini akan sangat menentukan berhasil atau tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Formulasi publik menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang berkembang dan siapa yang berpartisipasi.

### **1.5.5 Model-Model Formulasi Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang rumit. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan publik untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Dengan demikian,

pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit tersebut.

Riant Nugroho (2009:396:421) pada dasarnya terdapat empat belas macam model perumusan kebijakan, yaitu :

1. Model Kelembagaan

Secara sederhana model ini dapat diartikan bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Model kelembagaan sebenarnya merupakan derivasi dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur dari pada proses atau perilaku politik.

2. Model Proses

Dalam model ini, para pengikutnya menerima asumsi bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses.

3. Model Kelompok

Model ini pemerintah membuat kebijakan karena adanya tekanan dari berbagai kelompok. Kebijakan publik merupakan hasil pertimbangan (*equilibrium*) dari berbagai tekanan kepada pemerintah dari berbagai kelompok kepentingan. Besar kecil tingkat pengaruh dari suatu kelompok kepentingan ditentukan oleh jumlah anggotanya, harta kekayaannya, kekuatan, dan kebaikan organisasi, kepemimpinan, hubungannya yang erat dengan para pembuat keputusan, kohesi intern para anggotanya

4. Model Elit

Model ini menggambarkan pembuatan kebijakan publik dalam bentuk piramida, dimana masyarakat berada pada tingkat paling bawah, elit pada ujung piramida dan aktor internal birokrasi pembuat kebijakan publik (dalam hal ini adalah

pemerintah) berada ditengah-tengah antara masyarakat dan elit.

5. Model Rasional Komprehensif

Model ini merupakan model perumusan kebijakan yang paling terkenal dan juga paling luas diterima para kalangan pengkaji kebijakan publik. Pada dasarnya model ini terdiri dari beberapa elemen, yakni :

- a. Pembuatan keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu. dibandingkan dengan masalah-masalah yang lain.
- b. Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran-sasaran
- c. Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki.
- d. Konsekuensi-konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti.
- e. Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif-alternatif lain.

6. Model Inkremental

Model yang merupakan kritik terhadap model rasional. Model ini melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan dimasa lalu. Pada model ini diperlukan inovasi dan modifikasi yang seperlunya dalam menerbitkan suatu kebijakan yang akan dilaksanakan dengan melanjutkan kebijakan yang lalu.

7. Model Pengamatan Terpadu

Model ini merupakan upaya menggabungkan antara model rasional dan model inkremental. Inisiatornya adalah pakar sosiologi organisasi Amitai Etzioni. Pada dasarnya, model ini adalah model

yang amat menyederhanakan masalah.

#### 8. Model Sistem

Model ini merupakan model deskriptif karena lebih berusaha menggambarkan senyatanya yang terjadi dalam pembuatan kebijakan. Model ini disusun hanya dari sudut pandang para pembuat kebijakan. Dalam hal ini para pembuat kebijakan dilihat perannya dalam perencanaan dan pengkoordinasian untuk menemukan pemecahan masalah yang akan

- a. menghitung kesempatan dan meraih atau menggunakan dukungan internal dan eksternal,
- b. memuaskan permintaan lingkungan, dan
- c. secara khusus memuaskan keinginan atau kepentingan para pembuat kebijakan itu sendiri.

#### 9. Model Demokrasi

Proses pembuatan kebijakan model ini banyak diterapkan oleh negara-negara berkembang, terutama Indonesia juga banyak menggunakan model ini. Fokus model ini terletak pada mengelaborasi sebuah model yang berintikan bahwa pengambilan keputusan sebanyak mungkin harus melibatkan stakeholders yang terlibat di dalam perumusan kebijakan tersebut.

#### 10. Model Strategis

Inti dari model ini adalah bahwa pendekatan yang menggunakan rumusan tuntutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan. Model ini sebenarnya dapat dikatakan sebagai salah satu derivat manajemen dari model rasional karena mengandaikan bahwa proses perumusan kebijakan adalah proses

rasional, dengan perbedaan bahwa model ini lebih fokus pada rincian langkah-langkah manajemen.

#### 11. Model Teori Permainan

Biasanya model ini dicap sebagai model “konspiratif”. Gagasan pokok kebijakan dalam model teori permainan adalah, pertama formulasi kebijakan berada dalam situasi kompetisi yang intensif, dan kedua para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak independen ke dependen melalinkan situasi pilihan yang sama-sama bebas atau independen.

#### 12. Model pilihan publik

Model kebijakan ini melihat sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Prinsip adalah *buyer meet seller supply meet demand*.

#### 13. Model Deliberatif

Model ini merupakan model “musyawarah” dimana pemerintah hanya sebagai legislator terhadap kehendak publik dan analisis kebijakan hanya sebagai prosesor proses dialog publik agar menghasilkan keputusan publik untuk dijadikan kebijakan publik.

Formulasi kebijakan atau perumusan kebijakan publik adalah untuk di analisis kebijakan serta mengenal masalah-masalah publik yang dibedakan dengan masalah-masalah privat serta menyelesaikan permasalahan publik tertentu dan usulan diantara alternatif yang ada guna di formulasikan. Terdapat sejumlah model perumusan kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli sebagaimana diuraikan di atas. Untuk keperluan penelitian ini akan digunakan Model Proses. Pada model ini akan dijabarkan bagaimana tahapan atau proses perumusan kebijakan

sehingga dapat menghasilkan sebuah kebijakan.

### **C.3. Tahapan Formulasi Kebijakan Publik**

Untuk lebih memahami mengenai proses perumusan kebijakan berikut akan dipaparkan ada beberapa tahapan dalam proses Formulasi kebijakan menurut Budi Winarno (2002) yaitu :

#### **1. Perumusan Masalah**

Studi mengenai formulasi kebijakan memberikan perhatian yang sangat dalam pada sifat-sifat (perumusan) permasalahan publik. Terdapat fase-fase yang harus dilakukan secara hati-hati dalam merumuskan masalah, sehingga hasil akhir dari kebijakan yang diterapkan minimal dapat menyelesaikan persoalan yang tengah dihadapi. Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula.

#### **2. Agenda Kebijakan**

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut sering berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk kedalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk kedalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu. Masalah-masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensitasnya untuk segera diselesaikan.

Ada 4 langkah strategis yang harus diperhatikan dalam menyusun agenda kebijakan, yaitu :

##### **1) Dilihat dari peristiwa itu sendiri**

2) Organisasi kelompok

3) Kemudahan akses

4) Proses kebijakan

#### **3. Pemilihan Alternatif Kebijakan**

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Di sini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antarberbagai aktor yang terlibat dalam perumusan masalah kebijakan. Pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negoisasi yang terjadi antaraktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

#### **4. Penetapan Kebijakan**

Tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan dapat dibentuk berupa undang-undang, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan-keputusan dan lain sebagainya.

## D. METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif-deskriptif. Untuk mendapatkan narasumber yang tepat dan sesuai tujuan, teknik pengambilan sampel pada penelitian ini menggunakan sistem *purposive sample*. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara, dokumentasi, studi pustaka dan observasi.

## PEMBAHASAN

### A. HASIL PENELITIAN

#### 1 Perumusan Masalah Upah Minimum Kota Semarang 2016

Merumuskan masalah merupakan langkah yang fundamental dalam perumusan kebijakan yang baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Tidak semua masalah merupakan masalah publik yang perlu diselesaikan melalui Kebijakan Pemerintah. Dalam tahap ini perumus kebijakan harus dapat membedakan dan memilih mana yang merupakan masalah publik dan yang bukan.

##### a. Pengupahan Sebagai Masalah Ketenagakerjaan Di Kota Semarang

Permasalahan pengupahan menjadi permasalahan klasik yang terjadi dari tahun ke tahun di Kota Semarang karena keinginan buruh untuk menaikkan upah mereka. Ada beberapa karakteristik penting yang perlu diperhatikan dalam mengenali adanya masalah kebijakan (Darwin, 1995:2-4).

1. Menyangkut Kepentingan Masyarakat Luas.
2. Serius dimana suatu situasi dapat diangkat sebagai masalah kebijakan jika situasi tersebut berada di atas ambang toleransi untuk diabaikan begitu saja.
3. Potensial menjadi serius dalam arti bahwa suatu masalah mungkin pada saat ini belum berkembang cukup

serius, tetapi dalam jangka panjang akan menjadi sangat serius.

4. Ada peluang untuk memperbaiki.

Jika melihat indikator diatas jelas bahwa pengupahan dapat dikatakan sebagai masalah krusial yang terjadi di dunia tenaga kerja di Kota Semarang. Hal ini dibuktikan dari aski unjuk rasa dan mogok kerja yang dilakukan beberapa buruh di kota Semarang. Pendapat tersebut diperkuat dengan adanya berita yang dilansir di beberapa media massa. Aksi buruh yang setiap taunnya terus meningkat, akan bertambah parah bila tuntutananya tidak dikabulkan.

##### b. Identifikasi Masalah Pengupahan Ketenagakerjaan Kota Semarang

Pengidentifikasian masalah yaitu merujuk adanya pembatasan masalah yang dilakukan oleh publik sendiri. Meskipun di masyarakat banyak terdapat isu yang berbeda persepsi, namun ranah masalah pada fase ini sudah dapat diidentifikasi.

Sudah terlalu sering pekerja/buruh melakukan unjukrasa dalam jumlah besar. Dari data Disnakertrans Kota Semarang sudah ribuan buruh unjukrasa, turun ke jalan menuntut hak-haknya selaku pekerja. Hak pekerja/buruh berupa gaji/upah untuk memenuhi Kebutuhan Hidup Layak (KHL) dan dapat meningkatkan kesejahteraannya. Namun perselisihan antara buruh dan pengusaha terus terjadi, dan dapat menghambat proses tenaga kerja itu sendiri. Perselisihan tersebut menghasilkan keadaan tidak seimbang antara buruh dan pengusaha. Buruh tidak dapat menuntut apa-apa karena posisi mereka yang lemah dibawah pengusaha.

Makadari itu diperlukan intervensi pemerintah bidang Tenaga Kerja yang mampu menghasilkan kebijakan pengupahan yang diharapkan dapat menjawab pertanyaan dan masalah-masalah yang selama ini terjadi dalam hal ini perbedaan persepsi tingkat upah. langkah

seperti ini agar pihak buruh tidak merasa dikecilkan dan pengusahapun dapat menjalankan produksinya dengan baik.

## **2. Agenda Kebijakan Upah Minimum Kota Semarang 2016**

Dalam proses ini akan dilakukan analisis apakah masalah pengupahan yang merupakan masalah publik dan pantas dimasukan ke dalam agenda kebijakan atau tidak. Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut sering berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk kedalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk kedalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu.

Dalam tahap agenda kebijakan ini, masalah pengupahan masuk dalam agenda pemerintahan adalah melalui serikat pekerja atau serikat buruh yang mewakili kepentingan para buruh untuk membela dan memperjuangkan hak-hak buruh dalam menghadapi pengusaha yang menjadi kaum superior. Ketidakpuasan buruh dan berbagai pelanggaran hak-hak buruh adalah problem yang memang butuh penyelesaian dari pemerintah. Itulah yang menjadi dasar bagi media perjuangan serikat buruh untuk memperjuangkan hak-hak buruh untuk menjadi agenda

Kota Semarang merupakan salah satu Kota di Jawa Tengah yang masih menetapkan penetapan Upah minimum berdasarkan KHL (Kebutuhan Hidup Layak). Penetapan kebijakan upah minimum Kota Semarang berdasarkan pada peraturan gubernur no.65 tahun 2014 yakni sesuai KHL. Adanya kebijakan mengenai Upah Minimum Kota/ Kabupaten diharapkan mampu menyelesaikan masalah ketenagakerjaan dibidang pengupahan daerah. Pemerintah Daerah pun tidak bekerja sendiri dalam hal ini membentuk lembaga non-struktural yang disebut dewan

pengupahan. Kegiatan dan tugas Dewan Pengupahan dalam menentukan agenda berdasarkan pada peraturan walikota yang telah dilakukan perundingan dan telah disetujui oleh perwakilan Dewan Pengupahan Kota dan diresmikan oleh Gubernur Jawa Tengah.

## **3. Pemilihan Alternatif Kebijakan Upah Minimum Kota Semarang 2016**

Setelah kebijakan pengupahan masuk dalam agenda pemerintah, setelah itu masuk dalam pemilihan alternatif-alternatif untuk menyelesaikan masalah pengupahan tersebut. Di sini Dewan Pengupahan Kota Semarang akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Pada tahap ini Dewan Pengupahan Kota Semarang akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai aktor yang terlibat. Pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negoisasi yang terjadi antaraktor yang berkepentingan yakni pihak pengusaha dan serikat buruh.

Rapat dan survey yang dilakukan oleh dewan pengupahan kota Semarang masih terdapat beberapa ketidakseragaman dari para aktor kebijakan tersebut. Mulai dari perbedaan pendapat yang menimbulkan keributan. Pihak pemerintahpun seakan kurang tegas dalam menghadapi keributan tersebut.

### **4.1.4 Analisis Penetapan Kebijakan Upah Minimum Kota Semarang 2016**

Tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Menurut Winarno (2007:122) menyatakan alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut.

Setelah walikota Semarang menerima beberapa usulan dari sekian alternatif

kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Dalam hal ini Walikota Semarang mengajukan angka **Rp.1.863.925,19** kepada Gubernur Jawa Tengah dan Dewan Pengupahan Provinsi sebagai angka KHL Kota Semarang.

Dalam proses penetapan terjadi kurangnya koordinasi dan Komunikasi ternyata bukan hanya dialami oleh pihak APINDO dan Serikat pekerja saja, melainkan pihak Disnakertrans Kota Semarang dengan pihak Disnakertrans Jawa Tengah. Kurangnya koordinasi ini terlihat dari kesalahan yang dilakukan pihak Dinas Kota Semarang saat menyampaikan nilai rekomendasi UMK 2016 yang ditolak oleh pihak Walikota karena nilainya yang dianggap kurang sesuai dengan pertumbuhan ekonomi pada saat itu, alhasil pihak Disnakertrans Kota Semarang dibantu oleh Disnakertrans Jawa Tengah mengadakan analisis ulang untuk merekomendasikan kembali nilai UMK yang langsung diserahkan kepada Gubernur Jawa Tengah untuk disahkan dan diresmikan.

## **B. Peran Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Upah Minimum Kota Semarang 2016**

Aktor dari Proses Perumusan Kebijakan Upah Minimum Kota Semarang adalah Dewan Pengupahan Kota Semarang. Dewan pengupahan merupakan tim ahli yang dibentuk oleh walikota dalam rangka untuk merumuskan besarnya nilai upah minimum kota Semarang. Adapun keanggotaan dewan pengupahan kota Semarang terdiri dari 3 (tiga) unsur, yakni unsur pemerintah, unsur pengusaha yang diwakili oleh APINDO dan unsur serikat pekerja, ditambah dengan 1 kalangan akademisi yang dianggap netral,

diambil dari kalangan universitas daerah. Dewan Pengupahan Semarang sendiri beranggota 21 orang, yang terdiri dari unsur pemerintah 5 orang, unsur organisasi pengusaha 5 orang, unsur serikat pekerja 5 orang, serta unsur pakar dan perguruan tinggi yang masing-masing 5 orang dan 1 orang. Anggota-anggota tersebut adalah individu-individu terpilih yang dianggap mengerti dan menguasai permasalahan pengupahan Kota Semarang.

Aktor perumus yang disebut dewan pengupahan kota Semarang yang terdiri dari perwakilan pengusaha, buruh dan pemerintah. Dalam hal penetapan upah minimum ketiga aktor tersebut memiliki posisi, peran dan fungsi yang sama. Hal ini dikarenakan lembaga tripartit tersebut tergabung dalam suatu lembaga nonstruktural yang disebut dengan dewan pengupahan.

### **1. Perbedaan Pendapat Antar Aktor Dewan Pengupahan**

Meskipun dalam tugas dan fungsi dewan pengupahan sama, namun kenyataan yang di dapat bahwa pengusaha, serikat pekerja/serikat buruh, dan pemerintah memberikan pengaruh dan tekanan yang berbeda dalam mempengaruhi isi kebijakan pengupahan. Kelompok pengusaha memberikan tekanan dan pengaruh yang dominan dibandingkan serikat pekerja/serikat buruh terhadap pembuat kebijakan atau pemerintah. Pengusaha dan serikat pekerja/serikat buruh memiliki kepentingan yang sangat besar dalam hal ini, karena kedua lembaga tersebut berdiri di atas dua kepentingan yang bertentangan. Oleh karena itu pertentangan dan perdebatan untuk saling mempertahankan persepsi dan pandangan tentang upah selalu mewarnai forum diskusi penentuan tingkat upah minimum.

## **2. Posisi Pemerintah yang lebih berpihak ke Pengusaha**

Adanya campur tangan pemerintah dalam hal ini sebagai penengah antara buruh dan pengusaha agar terciptanya hubungan ketenagakerjaan yang adil khususnya dalam hal pengupahan. Namun posisi pemerintah yang seharusnya menjadi penengah dan mampu bersikap adil ternyata tidak tercermin dalam dewan pengupahan kota Semarang. Dewan pengupahan cenderung berat sebelah kepada pihak pengusaha, pihak dewan pengupahan yang seharusnya dalam keadaan yang netral malah lebih berat kepada para pengusaha bukan masyarakat atau buruh yang dalam hal ini dikesilkan. Keadaan tersebut dapat menghambat proses penetapan kebijakan dan bahkan dapat menghasilkan kebijakan yang tidak menguntungkan semua pihak, padahal kebijakan yang baik adalah kebijakan yang mampu menjadi solusi permasalahan dan mensejahterakan masyarakat.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Pengupahan merupakan masalah publik yang perlu diselesaikan dan dibuat sebuah kebijakan, pasalnya pengupahan merupakan masalah yang terjadi hampir di semua kota di Indonesia. Demonstrasi buruh terjadi dimana-mana menuntut hak-haknya dalam bekerja. Di Indonesia Kebijakan pengupahan tersebut antara lain dengan penetapan upah minimum. Misalnya, pada masa orde baru dipergunakan istilah Upah Minimum Regional (UMR), sedangkan pada masa reformasi dipergunakan istilah Upah Minimum Kota (UMK), jadi kini untuk menentukan UMK Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota. Pemerintah Daerah membentuk lembaga non-struktural yang disebut dewan pengupahan. Dewan Pengupahan tersebut terdiri dari tiga unsur yakni pemerintah, pihak pengusaha, dan pihak buruh.

Kota Semarang merupakan salah satu Kota di Jawa Tengah yang masih menetapkan penetapan Upah minimum berdasarkan KHL (Kebutuhan Hidup Layak). Penetapan upah minimum kota (UMK) pada awal proses mulanya data untuk menetapkan berasal dari survey pasar terhadap KHL yang dilakukan oleh anggota dewan pengupahan kota. Kemudian dari hasil survey tersebut yang dilakukan dari Januari hingga September dan ditetapkanlah angka KHL untuk kota Semarang, dan kemudian Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Semarang Bersama Dewan Pengupahan Kota menyampaikan angka KHL tersebut kepada walikota Semarang. Berdasarkan angka KHL yang di survey dari anggota dewan pengupahan dari Januari hingga September maka usulan angka KHL dari masing-masing pihak tersebut disepakati, yang mana merupakan angka KHL di tahun berikut. Setelah ditetapkan angka KHL kota, maka dibahas oleh dewan pengupahan kota untuk menetapkan upah minimum kota. Setelah dibahas bersama maka diusulkanlah kepada walikota Semarang, berapa besar angka upah minimum yang diusulkan tersebut baik dari pihak serikat pekerja/buruh maupun dari pihak Apindo. Berdasarkan hasil dari dewan pengupahan kota tersebut maka menjadi hak walikota untuk menetapkan berapa besar UMK untuk Kota Semarang 2016. Setelah UMK ditetapkan oleh walikota kemudian walikota menyampaikan kepada Gubernur tentang Upah Minimum Kota tersebut dan ditetapkan oleh Gubernur.

Proses Perumusan Upah Minimum Kota Semarang tidak jauh dari aktor yang berperan didalamnya yakni dewan pengupahan yang terdiri dari perwakilan pengusaha, buruh dan pemerintah. Dalam hal penetapan upah minimum ketiga aktor tersebut memiliki posisi, peran dan fungsi yang sama. Hal ini dikarenakan lembaga tripartit tersebut tergabung dalam suatu

lembaga nonstruktural yang disebut dengan dewan pengupahan. Meskipun dalam tugas dan fungsi dewan pengupahan sama, namun kenyataan yang di dapat bahwa pengusaha, serikat pekerja/serikat buruh, dan pemerintah memberikan pengaruh dan tekanan yang berbeda dalam mempengaruhi isi kebijakan pengupahan. Kelompok pengusaha memberikan tekanan dan pengaruh yang dominan dibandingkan serikat pekerja/serikat buruh terhadap pembuat kebijakan atau pemerintah. Pengusaha dan serikat pekerja/serikat buruh memiliki kepentingan yang sangat besar dalam hal ini, karena kedua lembaga tersebut berdiri di atas dua kepentingan yang bertentangan. Oleh karena itu pertentangan dan perdebatan untuk saling mempertahankan persepsi dan pandangan tentang upah selalu mewarnai forum diskusi penentuan tingkat upah minimum. Pihak pemerintah yang seharusnya menjadi pihak penengah dalam hal ini malah lebih condong ke pihak Pengusaha bukan kepada serikat buruh yang Keadaan tersebut juga dapat menghambat proses penetapan kebijakan dan bahkan dapat menghasilkan kebijakan yang tidak menguntungkan semua pihak, padahal kebijakan yang baik adalah kebijakan yang mampu menjadi solusi permasalahan dan mensejahterakan masyarakat.

## **B. Saran**

Setelah diuraikan kesimpulan hasil penelitian di atas, maka perlu disampaikan pula beberapa rekomendasi yang diharapkan dapat menjadi masukan bagi aktor yang terlibat dalam proses penetapan Upah Minimum.

1. Diharapkan dalam upah minimum pelaku usaha tidak hanya mementingkan tingkat keuntungan tetapi juga harus memperhatikan aspek sosial, kesejahteraan pekerja/buruh.
2. Diharapkan para buruh dan pengusaha dapat bekerja sinergis dan harmonis dalam penetapan upah minimum kota Semarang ini, agar terjadi keserasihan pendapat pula dalam penetapan UMK.
3. Pemerintah Kota Semarang harus dapat bersikap tegas dan adil dalam melaksanakan proses penetapan Kebijakan Upah Minimum Kota, Khususnya dalam melakukan survey dan rapat Dewan Pengupahan.
4. Pemerintah Kota Semarang harus mampu bersifat Komunikatif dalam menyampaikan segala informasi dalam hal Penetapan Kebijakan Upah Minimum Kota dari pihak Provinsi Jawa Tengah kepada pihak Kota Semarang.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Pasolong, Harbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta
- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta
- Dunn, William. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjahmada University Press.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: CAPS.
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Keban, Yermias. 2014. *Enam Dimensi Strategi Administrasi Publik*. Yogyakarta: Gava Media.

Darwin. 1995. *Implementasi Kebijakan*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM.

Herabudin. 2009. *Administrasi Dan Supervisi Pendidikan*. Bandung : Pustaka Setia

Nugroho, Riant. 2009. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Komputindo

Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : Alfabeta.

Pasolong, Harbani. 2012. *Metode Penelitian Administrasi Publik*. Bandung: AlfaBeta

Moleong, Lexy J. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya

### Sumber Referensi Lain

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Layak

Peraturan Gubernur Jawa Tengah No 65 Tahun 2014

Keputusan Walikota Semarang Nomor 560 /153 /2016 Tentang pembentukan dewan pengupahan kota Semarang

Penentuan umk 2016 gunakan pergub dan pp, Dalam <http://www.solopos.com>. Diunduh pada 12 November 2015

Berita Acara Dewan Pengupahan Kota Semarang 2016

Surat Rekomendasi Usulan Upah Minimum Kota (UMK) Kota Semarang Th.2016